



HERBERT
SMITH
FREEHILLS

澳大利亚外国 投资审查

本期主题

02 FIRB年度报告: 外国投资的趋势与信息

Malika Chandrasegaran 和
Daniel Chun

**06 案例研究: FIRB否决长江基建收购
APA 集团的提案**

David Ryan 和
Bailee Walker

**10 外国影响力透明度计划: 这是什么
计划? 是否需要登记?**

Philip Podzebenko 和
Jack McDonell

**12 数据密集型行业的外国投资: FIRB
在澳大利亚数据保护方面的角色**

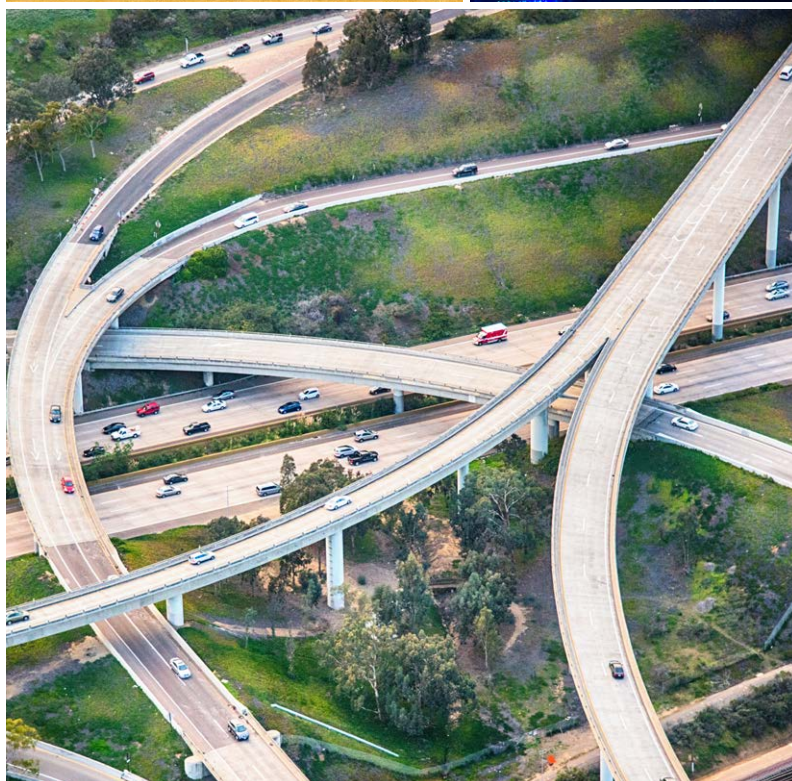
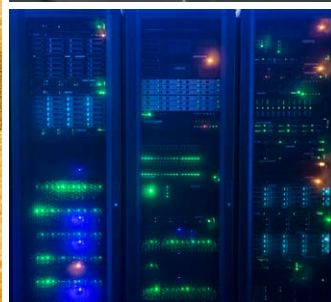
Natalie Bryce 和
Caitlin Walker

**14 澳大利亚金融业的外国投资: 驱动
因素和监管**

Tony Damian 和
Li-Lian Yeo

16 2019 年外国投资

Matthew FitzGerald 和
Hayley Knaggs



2019 年 4 月 30 日发行



欢迎阅读

欢迎阅读 Herbert Smith Freehills 的第十期《澳大利亚外国投资审查》。

在本期《澳大利亚外国投资审查》中，我们将聚焦 FIRB 2017-18 年度报告以及新出台的外国投资相关立法包含的关键信息，为关注数据密集型行业和金融服务业的投资者指出一些关键问题，并展望 2019。

首先，Malika Chandrasegaran 和 Daniel Chun 概述了最新的 FIRB 2017-18 年度报告，并强调了关键信息与主题。David Ryan 和 Bailee Walker 回顾了长江基建对 APA 的投标历史记录。

Philip Podzebenko 和 Jack McDonell 考虑了新的外国投资透明度计划，该计划为与外国政府有联系的外国投资者引入了新的登记要求。

Natalie Bryce 和 Caitlin Walker 回顾了 FIRB 针对数据隐私问题的方法，特别关注医疗和技术行业。Tony Damian 和 Li-Lian Yeo 研究了金融业的外国投资前景，以及该行业所需的特定审批。

最后，Matthew FitzGerald 和 Hayley Knaggs 考虑了 2019 年的外国投资，以及投资者进入澳大利亚可能面临的挑战。

相信第十期《澳大利亚外国投资审查》会为您带来丰富愉悦的阅读体验。



Tony Damian
悉尼合伙人
+61 2 9225 5784
tony.damian@hsf.com



Matthew FitzGerald
布里斯班合伙人
+61 7 3258 6439
matthew.fitzgerald@hsf.com

Herbert Smith Freehills 简介

Herbert Smith Freehills 是亚太地区领先的并购法律事务所之一，拥有雄厚的专业知识和辉煌的业务记录，长期以来致力于帮助国际社会顺利高效地投资于澳大利亚资产。

本所拥有丰富的外国投资经验，包括指导澳大利亚一些规模最大的交易顺利办理外国投资审查手续。

本所结合自身的专业交易知识与行业经验，在能源、矿业与基础设施、科技、媒体和通讯等多个全球产业领域已成为公认的领导者。

FIRB年度报告: 外国投资的趋势和信息

FIRB 年度报告涵盖截至 2018 年 6 月 30 日的一年时间, 已于近期发布。我们讨论了该报告包含的一些关键信息。



本文由以下人员撰写:

Malika Chandrasegaran,
悉尼合伙人

Daniel Chun,
悉尼律师

概述

今年 2 月, FIRB 发布了其年报, 时间涵盖截至 2018 年 6 月 30 日的一年时间 (简称**报告**), 年报中提供了此一年间经过考虑的外国投资申请的相关数据。

总之, 就 2017-2018 一年而言, 该报告显示:

- 已批准外国投资提案的价值降低了 17.5%;
- 自 2012-2013 以来, 美国首次超过中国, 成为已批准外国投资价值最大的来源国;
- 服务业和商业地产业仍然是外国投资价值最大的两个行业;
- 与 2016-2017 年同期相比, 条件性批准的数量和价值相当——在可能涉及敏感数据的交易中, 数据安全条件的制定仍然是 FIRB 关注的一个关键领域¹; 以及
- 否决两项与土地收购相关的外国投资提案。

财政部和澳大利亚税务局 (ATO) 也加强了对遵守外国投资规定的关注。其中包括财政部推出的一项合规审计计划试点, 共进行 11 次合规审计, 涉及 250 多亿澳元的投资提案。继此次试点之后, 财政部现在制定了一个年度审计计划。

2017-2018 年间一个有趣的发展是, 2017 年 7 月 1 日针对购买澳大利亚资产或证券的权益推出了一项新的商业豁免证书。报告显示, 2017-2018 年间, 澳大利亚批准了 8 项商业豁免证书, 拟投资总额高达 31 亿澳元。看看这一数字未来几年将如何变化会是一件有趣的事情。

FIRB 还表示将继续专注于评估涉及国家利益所有方面的敏感资产。这一举措是在全国范围内对敏感资产关注加强的背景下作出的: 2018 年出台《2018 重要基础设施安全法案》(Security of Critical Infrastructure Act 2018) (联邦法) 和《电信行业安全改革法》(Telecommunications Sector Security Reforms) (联邦法), 分别为澳大利亚的重要基础设施和电信行业提供额外保护。

我们深入讨论了以下发现结果。

批准的一般价值与类型

2017-2018 年, 澳大利亚共批准 11,145 项外国投资, 拟引进外资约 1,631 亿澳元。这比 2016-2017 年批准的 1,977 亿澳元下降了 17.5%, 比 2015-2016 年批准的 2,479 亿澳元下降了 34%。

不过, 报告指出, 2017-2018 年之前三年间的提案审批价值与早几年相比有所提升, 原因包括那几年有多个针对高价值目标的竞争性提案审批, 同时报告还出, 2017-2018 年间超过 20 亿澳元的提案审批只有 2 个, 而 2016-2017 年间有 13 个, 2015-2016 年间有 18 个。

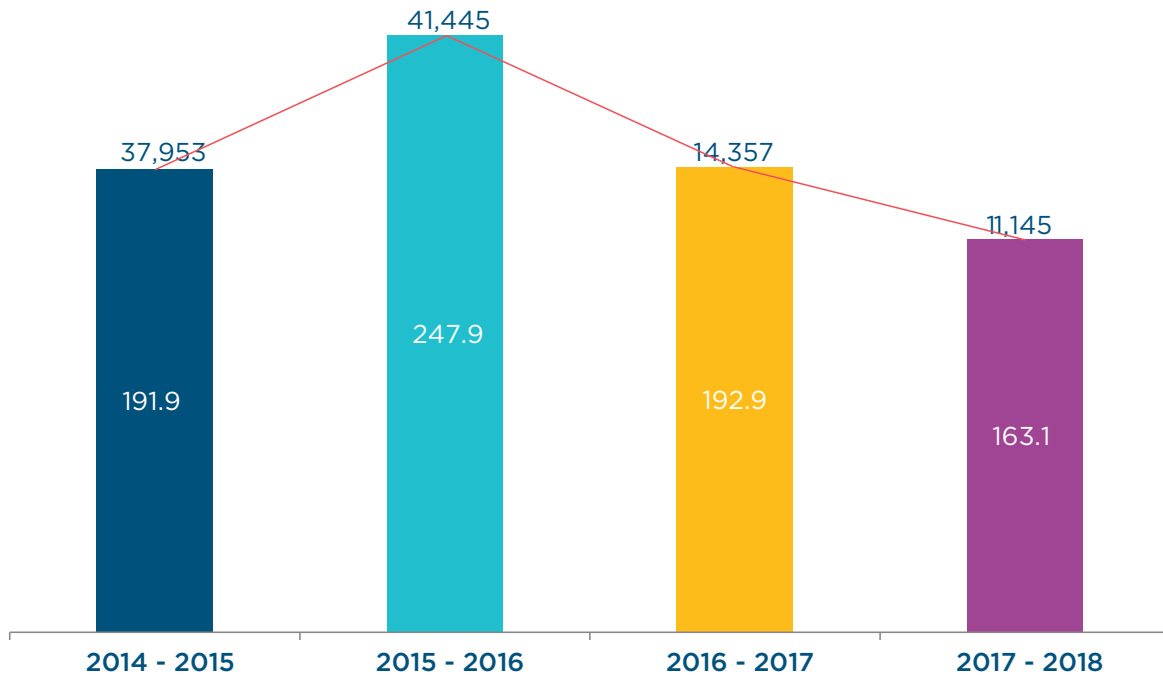
某些行业的提案审批价值显著下降, 包括:

- 制造业、电力和天然气行业, 这些行业 2017-2018 年的提案审批价值降至 166 亿澳元, 较 2016-2017 年的 409 亿澳元下降了 59%; 以及
- 商业地产业共有 391 个提案审批, 总价值为 395 亿澳元 (低于 2016-2017 年审批的 465 个, 总价值 437 亿澳元)。

制造业、电力和天然气行业提案审批价值与数量下降的原因在一定程度上反映出 2015-2016 年和 2016-2017 年提案审批的高价值是由新南威尔士州政府输电网络部分出售推动的。

1. 参见 N Bryce 和 C Walker 的“数据密集型行业的外国投资: FIRB 在澳大利亚数据保护方面的角色”

外国投资提案审批的总价值 (十亿澳元) 与数量



数据来源: FIRB 2014-2015、2015-2016、2016-2017 和 2017-2018 年度报告。

不过, 某些行业的外国投资批准额较 2016-2017 年有所增加, 这些行业包括:

- 服务业, 总额为 632 亿澳元, 较 2016-2017 年增长 17%。然而, 该行业提案审批总价值的 40% 以上可归因于批准一项价值 280 亿澳元的投资提案——Unibail-Rodamco 与 Westfield 合并;
- 农业、林业和渔业 79 亿澳元 (增加 9 亿澳元);
- 金融和保险业 60 亿澳元 (增加 22 亿澳元); 以及
- 矿产和勘探业 174 亿澳元 (增加 15 亿澳元)。

外国投资来源

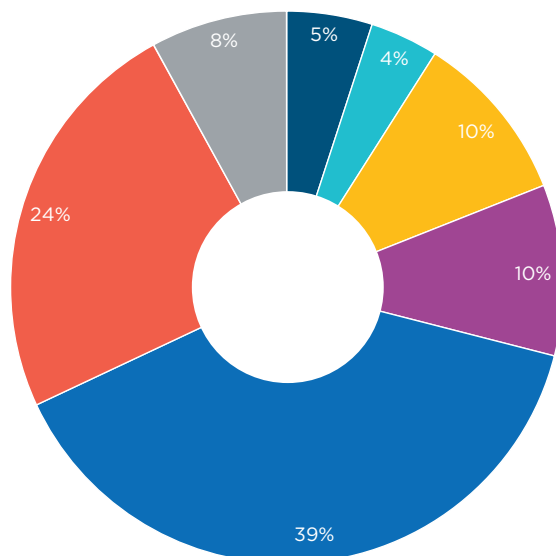
自 2012-2013 年以来, 美国首次取代中国, 成为已批准外国投资总价值最大的来源国 (365 亿澳元); 2017-2018 年, 来自美国的批准投资额为 365 亿澳元, 比 2016-2017 年批准的 265 亿澳元增长了 38%, 其中服务业、制造业、电力和天然气行业的计划投资显著增加。

相比之下, 来自中国的提案审批数量下降了 30%, 价值下降了近 40%, 2017-2018 年的批准金额为 237 亿澳元, 而 2016-2017 年的批准金额为 389 亿澳元。中国拟投资的制造业、电力和天然气、矿产勘探和开发、服务业以及房地产业都出现了显著下降。

然而, 报告指出, 国际货币基金组织和澳大利亚统计局截至 2017 年底的数据显示, 中国对外投资总体下降, 相对于类似经济体, 澳大利亚受到的影响较小。



按行业划分的外国投资提案审批的总价值



■ 农业、林业和渔业
■ 矿产勘探和开发业
■ 房地产 - 住宅

■ 金融和保险业
■ 服务业

■ 制造业、电力和天然气行业
■ 房地产 - 商业

数据来源: FIRB 2017-2018 年度报告

紧随中国之后的是英国 (177 亿澳元)、新加坡 (113 亿澳元)、加拿大 (110 亿澳元)、荷兰 (104 亿澳元) 和法国 (99 亿澳元)。这些数据表明, 与 2016-2017 年同期相比, 英国、荷兰和法国的提案审批显著增加, 其中英国增加了 136 亿澳元, 荷兰增加了 63 亿澳元, 法国也有大幅增加。

荷兰和法国在 2017-2018 年度的高投资水平在很大程度上归因于 Unibail-Rodamco (在法国和荷兰证券交易所同时上市) 和 Westfield 的合并——此前荷兰 2016-2017 年度的提案审批价值排名第 9, 法国则排在前 18 位之外。由于多位股东位于英国, 合并还提高了英国的提案审批价值。

遭到拒绝的提案和条件性批准

2017-2018 年度有两项申请被拒, 而 2016-2017 年度有三项申请被拒。其中一项涉及住宅房地产行业, 另一项涉及为开发住宅而收购农用地的提案。²

财政部长否决了三份豁免证书申请, 不清楚属于哪类豁免证书。

申请总数约 43% 及审批总价值的 75% 以上有条件限制, 与 2016-2017 年度水平相当, 当时申请总数约 40% 及总价值的 70% 有条件限制。对于房地产以外的投资提案, 大多数条件都与税收有关。尽管如此, FIRB 指出, 鉴于投资者对医疗和金融服务业务的关注度日益提升, 以及外国对重要基础设施和数据中心的强烈关注, 数据安全条件的制定仍然是 FIRB 关注的一个重要领域。他们表示, 这是为了确保所有权变更不会带来未经授权访问个人、政府或敏感运营数据的不受控风险。

加强对合规和执行的关注

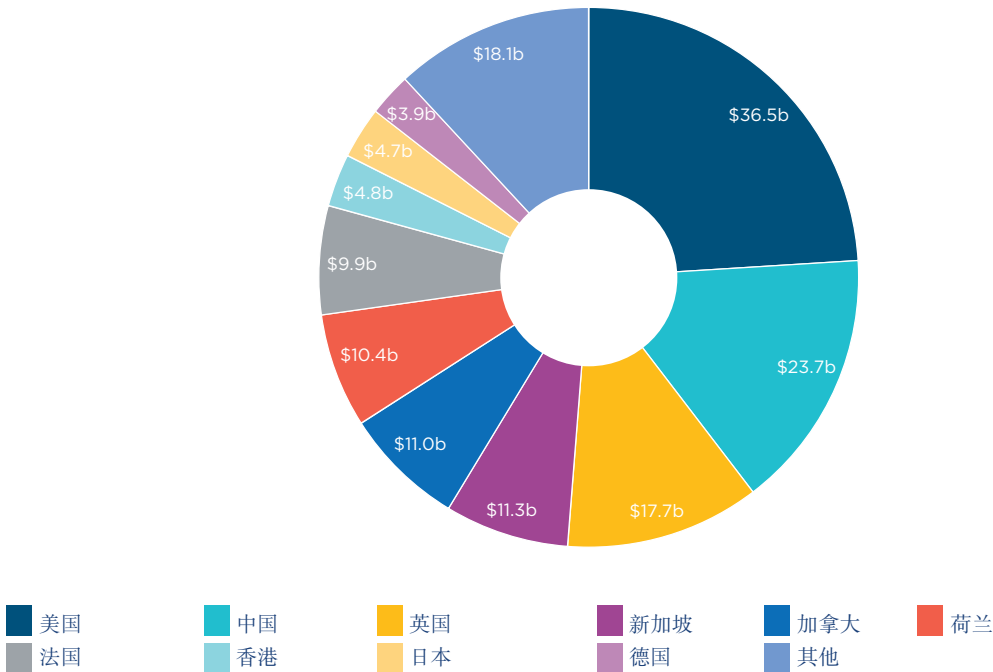
合规和执行是财政部和 ATO 近年来一个明确的重点, 也是 2017-2018 年度的一项关键议程。ATO 在 2015 年负责管理住宅房地产申请及相关的合规工作, 此外, 自 2017 年 4 月以来, ATO 还另外承担了筛选申请以及针对非敏感商业地产和企业重组合规工作的责任。

自 2017 年 9 月财政部宣布进一步关注外国投资合规安排以来, 财政部已制定了包括合规审计在内的合规保障计划。

合规审计计划的试点已于 2017-2018 年度完成, 共开展了 11 次合规审计, 涉及 250 多亿澳元的拟投资项目, 财政部现已制定年度审计计划。FIRB 指出, 这些活动表明外国投资者基本上履行了义务, 并且没有披露值得采取强制执行措施的合规问题。

2. 2018 年 6 月财政部还宣布否决了香港上市公司长江基建集团以 130 亿澳元收购 APA 集团的提案。参见 D Ryan and B Walker 的“案例学习: FIRB 否决香港基建集团收购 APA 集团”。

2017-2018 年度按国家划分的外国投资来源



数据来源: FIRB 2017-2018 年度报告

FIRB 国家利益评估工作进展

报告还指出, FIRB 继续致力于确保敏感资产在涉及国家利益的所有方面得到全面评估, 并尽可能努力为潜在投资者提供早期指导。这一举措是在 2017 年 1 月推出重要基础设施中心, 并在全国范围内加强对敏感资产关注的背景下做出的: 2018 年出台《2018 重要基础设施安全法案》(Security of Critical Infrastructure Act 2018) (联邦法) 和《电信行业安全改革法》(Telecommunications Sector Security Reforms), 分别为澳大利亚的重要基础设施和电信行业提供额外保护。

FIRB 还指出, 其也在密切审查海外外国投资的发展情况以及美国、英国和其他国家在国家安全问题上对外国投资制度进行的重大改革。报告强调, FIRB 将继续考察加强其审查程序的方法, 包括借鉴其他可以借鉴的国家的做法。

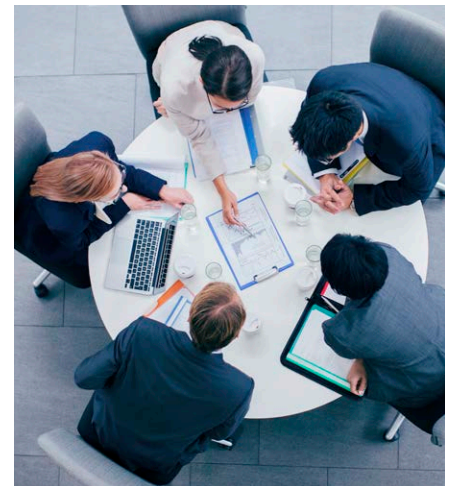
结论和针对投资者的关键信息

报告对流入澳大利亚的外国投资的趋势提供了有益见解。针对需要 FIRB 批准的外国投资者的关键信息:

- 尽早与 FIRB 接触, 特别是在拟定收购与敏感资产或重要基础设施相关的情况下;
- 如果拟定目标涉及敏感或个人数据, 则须为可能包括的数据安全条件作好准备; 以及
- 建立制度, 确保持续符合 FIRB 订立的条件。

更多信息

如需了解更多信息, 请联系
Malika Chandrasegaran (邮箱:
malika.chandrasegaran@hsf.com)



案例研究 - FIRB 否决长江基建收购 APA 集团的提案



本文由以下人员撰写:

David Ryan,
悉尼合伙人

Bailee Walker,
悉尼资深律师

引言

2018 年 11 月, 联邦财政部长 Josh Frydenberg 否决了以长江基建集团有限公司 (CKI) 为首的财团收购 ASX 上市公司 APA 集团 (APA) 的提案。

本简报分析了财政部长的决定及其对澳大利亚外国投资审查流程更为广泛的影响。

背景

APA 是澳大利亚领先的能源基础设施企业, 也是澳大利亚最大的天然气输送资产所有者³。它经营超过 200 亿美元的资产

组合⁴, 其中包括澳大利亚天然气输送资产总量的 56%, 新南威尔士州和维多利亚州天然气输送资产的 74%, 以及北领地天然气输送资产的 64%⁵。

2018 年 6 月, 长江基建集团 (在香港交易所上市的一家全球性基础设施公司) 提出了收购 APA 所有合订证券的指示性、非约束性提案⁶。长江基建由香港著名商人李嘉诚 (Li Ka Shing) 创立, 在包括澳大利亚、新西兰、英国、德国、加拿大、中国香港及中国大陆⁷ 在内的 50 多个国家/地区拥有多元化的基础设施投资组合⁸。

2018 年 8 月, ⁹双方签署了一份履行协议, 正式敲定了价值约 130 亿美元的拟定收购案¹⁰。履行协议须符合若干条件, 包括以下各方对交易的批准:

- 财政部长根据《1975 年外国收购与接管法》(联邦法)¹¹予以批准; 以及
- 澳大利亚竞争与消费者委员会 (ACCC) 根据《2010 年竞争与消费者法》(联邦法) (Competition and Consumer Act)¹²予以批准。

3. Australian Financial Review, *CKI's bid for APA Group officially rejected by Treasurer Josh Frydenberg*, 2018 年 11 月 21 日, <https://www.afr.com/news/policy/foreign-investment/ckis-bid-for-apa-group-officially-rejected-by-treasurer-josh-frydenberg-20181120-h1850d>.

4. APA 集团网站, *About APA*, <https://www.apa.com.au/about-apa/>.

5. Josh Frydenberg 官方新闻稿, *Proposed acquisition of APA*, 2018 年 11 月 7 日, <http://jaf.ministers.treasury.gov.au/media-release/046-2018/>.

6. APA ASX 公告, *APA Grants Due Diligence in Response to Receipt of an Indicative Non-Binding Proposal from CKI*, 2018 年 6 月 13 日, <https://www.apa.com.au/news/asx-releases/2018/apa-grants-due-diligence-in-response-to-receipt-of-an-indicative-non-binding-proposal-from-cki/>.

7. Sydney Morning Herald, *China fears on \$13b gas deal 'naïve, ill-informed'*, 2018 年 9 月 21 日, <https://www.smh.com.au/business/companies/china-fears-on-13b-gas-deal-naive-ill-informed-20180919-p504ts.html>.

8. CKI, *CKI at a Glance*, 2019 年 3 月 25 日刊登内容, https://www.cki.com.hk/english/about_CKI/cki_at_a_glance/index.htm.

9. Australian Financial Review, *CKI bidding for APA Group in \$13b deal*, 2018 年 6 月 13 日, <https://www.afr.com/street-talk/cki-bidding-for-apa-group-in-13b-deal-20180613-h11b10>.

10. APA ASX 公告, *APA and CKI Consortium Enter Into Implementation Agreement*, 2018 年 8 月 13 日, <https://www.apa.com.au/news/asx-releases/2018/apa-and-cki-consortium-enter-into-implementation/>.

11. 履行协议第 3.1(a) 条。

12. 履行协议第 3.1(c) 条。

ACCC 决定

2018 年 9 月 12 日, ACCC 宣布, 其不会反对长江基建收购 APA。这一决定是在长江基建接受法庭强制执行的承诺 (即在交易完成后剥离西澳大利亚的大量天然气资产) 后做出的。

尽管 ACCC 表达了对拟进行的交易会大幅减少西澳大利亚新管道开发和天然气输送及储存服务相关竞争的担忧, 但其认为长江基建的承诺可以充分解决这些问题¹³。

FIRB 决定

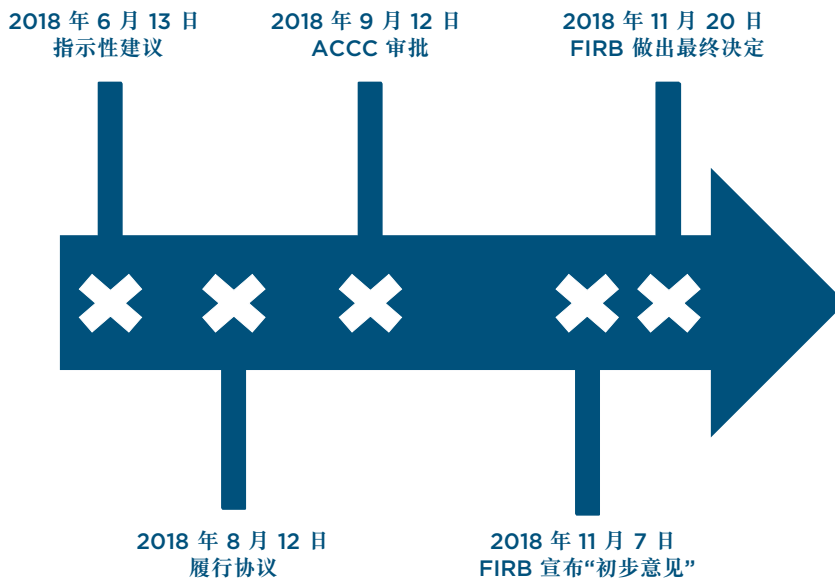
长江基建于 2018 年 8 月就拟进行的收购向外国投资审查委员会 (FIRB) 提交了初步申请¹⁴。

2018 年 11 月 7 日, 财政部长宣布“初步意见”, 认为长江基建收购 APA 将违反国家利益。财政部长做出这一决定的理由是, 这笔交易将导致“我们最重要的天然气输送业务的外资所有权过度集中在某个公司集团手中”¹⁵。

尽管财政部长宣布的“初步意见”引发了外界对交易可能重组¹⁶以应对所提出问题的猜测, 但长江基建没有修改其投标文件。2018 年 11 月 20 日, 财政部长做出否决收购的最终决定, 理由与其“初步意见”相同¹⁷。

时间线

拟进行收购的时间线以及 ACCC 和 FIRB 的审批流程如下。



13. ACCC 官方新闻稿, ACCC will not oppose acquisition of APA, 2018 年 9 月 12 日, <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-will-not-oppose-acquisition-of-apa>.

14. Australian Financial Review, *FIRB decision on CKI-APA deal extended for another 90 days*, 2018 年 10 月 24 日, <https://www.afr.com/business/firb-decision-on-ckiapa-deal-extended-for-another-90-days-20181024-h171x8>.

15. 参见脚注 10。

16. Sydney Morning Herald, *Revised CKI bid for APA may get green light after knockback*, 2018 年 11 月 9 日, <https://www.smh.com.au/politics/federal/revised-cki-bid-for-apa-may-get-green-light-after-knockback-20181108-p50ete.html>.

17. Josh Frydenberg 官方新闻稿, *Final decision on the proposed acquisition of APA*, 2018 年 11 月 20 日, <http://jaf.ministers.treasury.gov.au/media-release/055-2018/>.

利益因素

- 长江基建已经是澳大利亚天然气和电力基础设施的重要投资者。长江基建在澳大利亚的现有投资包括配电公司 SA Power Networks、Powercor、Citipower 和 United Energy; 天然气配送公司 Australian Gas Networks Limited 和 Multinet Gas; 以及 Dampier Bunbury 管道 (一条连接 Canarvon/Browse 盆地和珀斯的天然气管道) 的股权。
- 这并不是长江基建对澳大利亚的投资提案第一次被澳大利亚财政部长否决。2016 年 8 月, 时任财政部长的 Scott Morrison 否决了长江基建和竞标方国家电网 (一家中国国有企业) 提出的以 99 年租赁的形式收购澳大利亚电网 (Ausgrid, 新南威尔士州最大的配电网络运营商) 50.4% 股权的提案¹⁸。
- APA 决定与 Ausgrid 决定的不同之处在于它明确基于国家安全的理由。尽管 Ausgrid 从未公开披露其决定的具体原因, 但可以理解为 Ausgrid 公司提出了一些具体且独特的国家安全问题 (包括 Ausgrid 拥有的一项基础设施是 Alice Springs 附近 Pine Gap 情报基地的重要支持)¹⁹。尽管公众猜测原因在于收购 APA 对国家安全的影响 (下文将进一步讨论), 但财政部长的决定最终是基于对市场集中度的担忧, 并未明确提及国家安全问题。
- 财政部长的公告重点提及天然气输送行业的权益集中问题, 尽管 ACCC 已经确定这笔交易 (在附带可强制执行的剥离承诺后) 并未导致竞争大幅减少。
- 这一结果上的差异凸显出 FIRB 在向财政部长提供咨询时考虑的“国家利益”因素包括对澳大利亚竞争的影响, 而且 FIRB 考虑的竞争方面可能比 ACCC 根据《竞争与消费者法》所考虑的竞争更加广泛。
- 根据《竞争与消费者法》第 50 条, ACCC 在决定是否反对某项交易所采用的检验标准是, 该交易是否会产生大幅减少任何市场竞争的效果, 或可能产生这种效果。ACCC 无权干预已拥有强大市场实力的实体的收购, 除非该交易将导致竞争进一步大幅减少。ACCC 在转述其决定的官方新闻稿中指出, 业内人士对此次收购的大多数担忧都与 APA 集团此前在天然气输送领域的主导地位有关²⁰。尽管这些担忧超出了 ACCC 审查的范围, 但它们似乎与 FIRB 对收购是否符合国家利益的评估有关。
- 有许多反对收购 APA 的声音。在财政部长做出决定之前的几个月, 一些政界人士 (如自由党后座议员 Jim Molan、中立议员 Pauline Hanson 和 Rex Patrick) 呼吁阻止这笔交易。有趣的是, 反对这笔交易的主要理由是, 一家“中国”公司拥有 APA 天然气网络, 可能会带来国家安全风险²¹。如上所述, 财务部长在其初步或最后决定中没有提到这些理由。
- 澳大利亚基础设施的外资所有权越来越受到关注。在 2016 年 1 月至 2018 年 12 月的三年时间里, FIRB 否决商业投资的次数与 2000 年 1 月至 2015 年 12 月的 15 年时间里次数相当²²。2000-2015 年间否决的三项提案是: 2001 年荷兰皇家壳牌公司收购伍德塞德石油公司的提案²³、2011 年新加坡交易所收购澳大利亚证券交易所的提案²⁴, 以及 2013 年 Archer Daniels Midland 收购 Graincorp 的提案²⁵。2016-2018 年间否决的三项提案是: 长江基建和国家电网收购 Ausgrid 的提案、大康牧业收购 S. Kidman and Co. Limited 的提案²⁶, 以及长江基建收购 APA 的提案。
- 财政部长的公告指出, 他的决定是在与 FIRB (未能达成一致意见) 和重要基础设施中心 **CIC**, 2017 年 1 月成立的一个组织, 旨在保护澳大利亚的重要基础设施 (包括重要天然气基础设施) 免受国家安全风险⁷, 进行密切磋商后做出的²⁸。这提供了决策过程的深入信息, 并强调了财政部长在外国投资申请方面的最终决定权。

18. Scott Morrison 官方新闻稿, *Foreign investment applications for the 99-year lease of Ausgrid*, 2016 年 8 月 11 日, <http://sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/067-2016/> 和 Scott Morrison 官方新闻稿, *Statement on decision to prohibit the 99-year lease of 50.4 per cent of Ausgrid under current proposed structure*, 2016 年 8 月 19 日, <http://sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/069-2016/>.

19. Sydney Morning Herald, *Revealed: Why the sale of Ausgrid to Chinese buyers was vetoed*, 2018 年 5 月 28 日, <https://www.smh.com.au/opinion/revealed-why-the-sale-of-ausgrid-to-chinese-buyers-was-vetoed-20180528-p4zhxh.html>.

20. 参见脚注 14。

21. 参考报道包括 Australian Financial Review, *CKI pipeline bid risks veto on national security grounds*, 2018 年 9 月 12 日, <https://www.afr.com/news/politics/cki-pipeline-bid-risks-veto-on-national-security-grounds-20180912-h159ar>; Sydney Morning Herald, *China fears on \$13b gas deal 'naive, ill-informed'*, 2018 年 9 月 21 日, <https://www.smh.com.au/business/companies/china-fears-on-13b-gas-deal-naive-ill-informed-20180919-p504ts.html>; Sydney Morning Herald, *CKI bid: FIRB has learnt lessons from Port of Darwin sale: senator*, 2018 年 10 月 24 日, <https://www.smh.com.au/business/the-economy/cki-bid-firb-has-learnt-lessons-from-port-of-darwin-sale-senator-20181024-p50bp2.html>.

22. ABC 新闻, *Rare FIRB speech reveals review process at odds with public sentiment around foreign investment in farmland*, 2017 年 6 月 22 日, <https://www.abc.net.au/news/rural/rural-news/2017-06-22/firb-review-at-odds-with-public-sentiment/8639754>.

23. Peter Costello 官方新闻稿, *Foreign Investment Proposal - Shell Australia Investments Limiteds (Shell) Acquisition Of Woodside Petroleum Limited (Woodside)*, 2001 年 4 月 23 日, <http://ministers.treasury.gov.au/DisplayDocs.aspx?doc=pressreleases/2001/025.htm&pageID=003&min=phc&Year=2001&DocType=0>.

24. Wayne Swann 官方新闻稿, *Foreign Investment Decision*, 2011 年 4 月 8 日, <http://ministers.treasury.gov.au/DisplayDocs.aspx?doc=pressreleases/2011/030.htm&pageID=003&min=wms&Year=2011&DocType=0>.

25. Joe Hockey 官方新闻稿, *Foreign investment application: Archer Daniels Midland Company's proposed acquisition of GrainCorp Limited*, 2013 年 11 月 29 日, <http://jbh.ministers.treasury.gov.au/media-release/026-2013/>.

26. Scott Morrison 官方新闻稿, *Preliminary decision of foreign investment application for purchase of S. Kidman & Co Limited*. 我们注意到, 对 S. Kidman and Co Limited 的出售后来于 2017 年 12 月获得了财政部长的批准, 此前该交易进行了重组, 一家澳大利亚实体获得了多数股权。另请参见: Scott Morrison 官方新闻稿, *Approval of S. Kidman & Co. Limited sale to increase Australian ownership*, 2017 年 12 月 9 日, <http://sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/130-2016/>.

27. 参见脚注 10。

28. Herbert Smith Freehills, *Australian Government to heighten controls over critical electricity, port and water infrastructure assets*, 2017 年 10 月 16 日, <https://www.herbertsmithfreehills.com/uk/grads/latest-thinking/australian-government-to-heighten-controls-over-critical-electricity-port-and-water> 以及 Herbert Smith Freehills, *The new Critical Infrastructure Centre and Implications for the Foreign Investment Approval Process*, 2018 年 6 月 29 日, <https://www.herbertsmithfreehills.com/latest-thinking/the-new-critical-infrastructure-centre-and-implications-for-the-foreign-investment>.

经验教训

- 尽管 FIRB 和财政部长继续强调，澳大利亚欢迎外国投资²⁹，但考虑购买重要基础设施的外国投资者应该知道，他们的提案将受到比往年更严格的审查，包括政治层面的审查。
- 特别是，外国投资者应该将 CIC 的参与纳入审批过程总体时间线的考量范围，尽早与 FIRB 接触，并在其申请中解决潜在的担忧。
- 拒绝 APA 交易的公开理由是，该交易将导致外资所有权高度集中。这在一定程度上是由于 APA 先前的市场主导地位造成的。外国投资者应注意，竞争考虑因素是 FIRB 所采用的“国家利益”测试的一部分，FIRB 考虑的事项会比 ACCC 更广泛。
- 如果潜在收购引发了对市场集中度的担忧，外国投资者应考虑是否可以通过结构调整来解决这些担忧。现有的结构调整方案包括与澳大利亚公司合作、购买澳大利亚证交所上市公司的基础股份或大多数股份（并将流通股股东登记在册），或承诺剥离某些资产。

更多信息

如需了解更多信息，请联系

David Ryan（邮箱：david.ryan@hsf.com）

29. 参见脚注 10 和 17 以及 *Australia's Foreign Investment Policy*, https://cdn.tspace.gov.au/uploads/sites/82/2018/12/1-January-2019-Policy_.pdf

外国影响力透明度计划: 这是什么计划? 是否需要登记?

2018年12月10日, 澳大利亚议会通过了由澳大利亚政府司法部实施的一项新计划, 随着登记宽限期在2019年3月10日结束, 在澳大利亚经营企业的人员如有外国政府所有权或控制权, 可能需要自行在该计划进行登记, 以避免遭受处罚。



本文由以下人员撰写:

Philip Podzebenko,
悉尼合伙人

Jack McDonell,
悉尼事务律师

背景

议会在2018年12月10日通过《2018年外国影响力透明度计划法案》(联邦法)(FITS法案)后, 代表外国委托人开展规定活动的人员(包括实体)现须自行按照“外国影响力透明度计划”(下称计划)进行登记。

哪些人需要按照该计划进行登记?

尽管FITS法案的重点似乎是积极参与政治游说的外国政府实体, 但它可能适用于更广泛的人员和活动。

代表外国委托人开展应登记活动的人员必须按照该计划进行登记。

什么是应登记活动?

如果以下活动的唯一、主要或实质目的是施加政治或政府影响, 则可能是应登记活动:

- **国会游说**——游说国会议员或其工作人员;
- **一般政治游说**——游说联邦官员、联邦当局、登记政党、联邦选举候选人或登记政治活动家;
- **沟通活动**——向公众传播或分发信息或资料; 或者
- **支付活动**——在尚未要求披露的情况下, 分发金钱或其他有价值物品。

出于施加政治或政府影响目的而从事上述任何活动的人员, 将需要评估他们的行动是否由外国委托人进行或代表其进行。

如果从事上述行动的当事人本身是从事政治游说活动的外国政府, 该活动即为应登记活动, 不必证明该行动是出于施加政治或者政府影响的目的而进行的。

哪些人将被视为外国委托人?

根据《FITS法案》, 外国委托人可分为四类:

- 外国政府;
- 外国政治组织;
- 与外国政府相关的实体; 以及
- 与外国政府相关的个人。

《FITS法案》将“外国政府”定义为“外国政府的权威机构”。现阶段尚未发布说明出于《FITS法案》的目的, 是否会将国有企业和主权财富基金视为外国政府的指导意见。

在下列情况下, 实体将为与外国政府相关的实体:

- 外国政府拥有该公司15%的所有权或投票权, 或任命该公司20%董事的能力(所有权测试); 或者
- 其董事习惯按照外国政府的指示行事, 或者外国政府以其他方式对其行使实质性控制(控制测试)。

何时以及如何登记?

司法部设立了一个登记门户, 以帮助人们确定是否需要登记, 或者是否能豁免登记(包括行业代表机构、注册慈善机构和其他指定团体)。

在初始宽限期于2019年3月10日结束后, 当事人必须在从事任何应登记活动后14天内根据该计划申请登记, 以避免遭受处罚。

登记者是否有任何持续的义务?

登记者须服从一系列要求, 包括每年续办登记、在应登记活动发生时确认和更新所登记在册的详细信息, 以及在登记结束后将记录保留最多三年。

随着联邦选举期的临近, 该计划下的一些要求已被触发。登记人员将需要确保已制定程序, 以确保继续遵从这些增加的报告义务。

登记册上有哪些公开的信息?

公开登记册(可从<https://transparency.ag.gov.au/>访问)载有登记者、外国委托人及外国委托人正在进行的活动和安排的详细信息。

根据《FITS法案》, 透明度登记册中不得包含具有商业敏感性或影响国家安全的信息。尽管如此, 主张信息具有商业敏感性的责任归于信息提供方, 而目前尚不清楚哪些信息将被视为具有商业敏感性。



政府具有哪些与该计划有关的权力?

《FITS 法案》包含广泛的权力, 管理计划的部长可向其认为是与外国政府有关的个人或实体的人士发出临时透明度通知。

当事人在收到透明度通知后, 有 14 天的时间提交相关资料。部长发出的每份透明度通知都将对外公布, 但《FITS 法案》并未规定任何回应都将对外公布。

临时通知一旦发出, 根据《FITS 法案》, 接收人将被视为与外国政府有关的个人或实体。

更多信息

如需了解更多信息, 请联系
Philip Podzebenko (邮箱:
philip.podzebenko@hsf.com)



数据密集型行业的外国投资: FIRB在澳大利亚数据保护方 面的角色

外国投资审查委员会越来越重视保护澳大利亚的数据。我们分析了当下正在采取的步骤,特别是在医疗和技术并购背景下。



本文由以下人员撰写:

Natalie Bryce,
布里斯班合伙人

Caitlin Walker,
布里斯班高级经理

引言

虽然在过去两年已经就如何以最佳方式管理澳大利亚个人数据的使用、共享和保护进行了大量讨论,但政府尚未制定出一项明确的政策来管理隐私和数据安全。在缺乏这种明确要求的情况下,外国投资审查委员会制定了自己的相关政策,并越来越多地将数据安全与国家安全结合起来。

2018年,FIRB主席David Irvine AO在国际CEO论坛发表讲话,指出重要基础设施中心(CIC)在帮助提供更全面的方法来管理重要基础设施的国家安全风险、越来越多地利用条件来管理已确定的国家安全风险方面发挥的作用,同时还指出:

“数据安全是一个日益敏感的领域。政府有义务提升对澳大利亚公民的私人或个人数据的保护。确定数据的存储方式、存储位置以及访问者。”

在医疗和科技并购这两个并购活动较为活跃的数据密集型行业,对数据保护的关注最为强烈。在最近的年度报告中,FIRB指出,大型国有电力资产的私有化、在国家安全要求日益严格的情况下出售数据中心,以及外国利益对重要基础设施资产和数据中心以及大型医疗和金融服务企业的浓厚兴趣使局面日益复杂(例如,Permira收购I-MED Radiology Network,报告特别指出,这引发了数据安全方面的担忧,因此导致对其施加条件)。

数据保护和国家安全

在评估外国公司对澳大利亚企业的收购时,FIRB拥有广泛的授权,可以通过施加条件来保护澳大利亚的国家安全利益,或者完全阻止投资。

2017年,随着重要基础设施中心(CIC)的成立,这一要求得到了加强。成立该中心的目的是保护澳大利亚的重要基础设施免受破坏、间谍活动和胁迫等国家安全风险的影响。FIRB会就与“重要基础设施”相关的外国投资申请与CIC进行磋商。

目前,《2018年重要基础设施安全法案》将“重要基础设施”定义为特定电力资产、天然气资产、港口和水资产,但该法案也允许通过法案规定的流程或规则规定的重要基础设施来申报资产。

CIC还在电信基础设施方面发挥作用。电信基础设施被认为是风险最高的重要基础设施行业,需要进行单独的立法改革。

尽管数据敏感资产、医疗保健和科技行业尚未升至“重要资产”的水平,但显然,这些领域的投资均需考虑国家安全问题,一般而言,FIRB和CIC都面临着技术变革和网络攻击威胁对国家安全带来的风险。例如,CIC进行的风险评估涉及收集有关公司拥有的数据和信息技术系统的信息,资产运营所需的信息以及与其他优先级的相互依赖关系相关(尤其是与已指定为关键相互依赖资产的水资产、医院和医疗中心相关)的信息。

FIRB的方案

尽管国家安全问题与数据保护问题之间存在密切关联,但迄今为止,这是通过FIRB内部政策而不是立法改革解决的。例如,数据密集型业务不被视为“敏感业务”,除非该业务也属于现有定义的范围(传媒业或电信业开展的业务,以及与加密和保安技术及通讯系统有关的开发、制造、供应或服务提供相关的业务是最直接的相关范畴)。因此,对于来自“协议国”的外国投资者来说,在收购成为该法案下的重大行动或应通知行动之前,仍必须满足11.54亿澳元的较高门槛。

不过,在某些情况下,由于该立法草案涉及面很广,因此企业是否是“敏感企业”或外国投资者是否为“外国政府投资者”可能存在不确定性。在这些情况下,一些投资者选择主动通知FIRB拟进行的收购事宜。

尽管这一策略使FIRB能够考虑它可能没有关注过的交易,但它的好处在于,可以提前结束FIRB的审查过程、避免拖延完成时间表,并消除FIRB可能要求撤销交易的风险。这一策略对数据密集型行业尤其重要,投资者注意到FIRB对这些行业感兴趣。

数据保护条件

如FIRB已收到数据密集行业的交易通知,或有权审查该交易,FIRB声明的优先选择是在数据保护方面对交易施加条件,而不是阻止所有外国投资。在制定对交易施加的条件时,FIRB将考虑相关数据的类型(

虽然健康数据是一个明确的重点，但 FIRB 更关注澳大利亚个人数据的普遍安全性，以及政府数据和敏感运营数据的使用）、数据的存储位置以及访问方式。

与税务遵从性不同，到目前为止，尚未公布与数据保护相关的标准条件。尽管条件将取决于 FIRB 对该业务的评估，但近期的经验表明，在数据密集型业务或能够接触敏感数据的业务领域，可能会要求外国投资者遵守以下条件：

- 防止敏感数据离开澳大利亚，或要求公司在海外存储信息时通知客户；
- 防止股东、董事会或公司集团的其他成员访问敏感数据，特别是在客户层面；
- 要求公司指定特定人员负责数据合规问题，并向 FIRB 报告违规行为；以及
- 要求持续监控并向 FIRB 和个人客户报告相关情况。

这些条件不应妨碍投资者在澳大利亚开展业务，或在海外推出相同的技术，但它们可能会增加业务的复杂性，对于管理其他综合企业集团的投资者而言尤其如此。

总结和评论

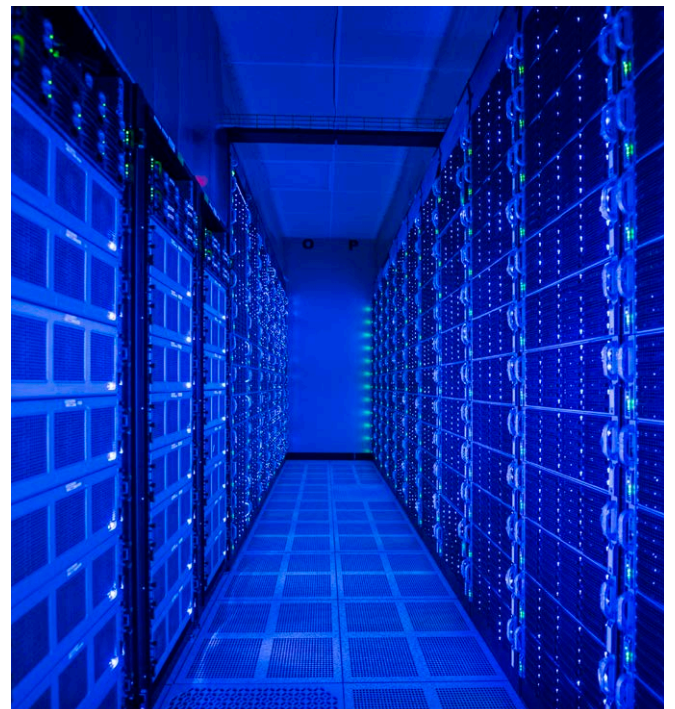
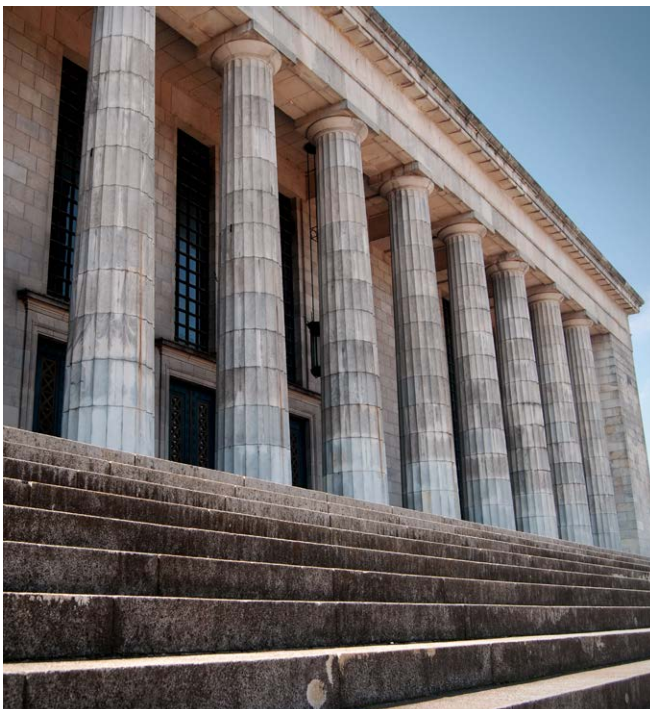
对于 FIRB、CIC 和澳大利亚政府而言，数据安全可能仍然是一个关键问题，特别是在涉及外国投资的情况下。展望未来，对数据安全和国家安全的关注可能会促使 FIRB 和 CIC 共同努力，在保护澳大利亚数据方面发挥更大的作用。

投资者应该注意到，FIRB 将把重点放在关注个人信息的数据存储和访问上，而不管这些数据是否属于传统上与国家安全相关的行业。尽管如此，制定国家数据政策为澳

大利亚政府提供了一个机会，让投资者清楚了解它的担忧以及可能施加的条件，对这些有吸引力行业的投资者来说这将增加确定性。

更多信息

如需了解更多信息，请联系 Natalie Bryce（邮箱：natalie.bryce@hsf.com）



澳大利亚金融业的外国投资： 驱动因素和监管

过去几年，澳大利亚的金融服务业出现了大量并购活动，金融机构为应对监管环境的不确定性，将重点放在核心业务上，剥离寿险和财富管理等所谓的“非核心”业务。

在本文中，我们探讨了针对希望获得澳大利亚金融服务实体大量股权的外国投资者的审批框架。



本文由以下人员撰写：

Tony Damian,
悉尼合伙人

Li-Lian Yeo,
悉尼高级经理

并购活动和外国利益的关注预计仍将 继续

该行业的并购活动预计仍将继续，特别是现在银行皇家委员会的潜在影响变得更加清晰³⁰。

我们还预计，外国投资者会继续把澳大利亚金融业资产视为具有吸引力的投资产品。正如我们所看到的，外国投标者参与了该行业的所有重大交易，友邦保险 (AIA)、苏黎世保险 (Zurich)、TAL Dai-ichi 和 Resolution Life 均已同意收购当地寿险业务。

需要哪些外资批准？

对受到审慎监管的金融机构的股份收购（包括外国投资者）根据《1998 年金融业（股权）法》（联邦法）（FSSA）进行监管。

根据 FSSA 的规定，任何个人（无论国内还是国外）要想收购一家“金融业公司”15%³¹或更多的股份³²，都必须获得联邦财政部长的批准。

一般来说，凡受 FSSA 规管的股份收购则不受《1975 年外国收购与接管法》（联邦法）（FATA）规管，后者是规范进入澳大利亚的外国投资的首要立法。这项豁免是在 2015 年改写澳大利亚外国投资框架时推

出的，但不包括外国政府投资者的收购。对于外国政府投资者，则需要获得 FATA 以及 FSSA 的批准。

有什么实际的区别吗？

FSSA 和 FATA 的决策者都是联邦财政部长，他在这两项立法下都拥有实质性的决策自由裁量权。

因此，我们预计联邦财政部长根据 FSSA 或 FATA 所采用的批准标准之间几乎或根本没有实际区别，特别是考虑到我们预计 FIRB 和 APRA 将就与金融业公司有关的审批事宜进行高级别磋商。



30. 皇家委员会对银行业、养老金和金融服务业的不当行为进行调查。

31. 立法草案于 1998 年发布，后来 FATA 将 15% 的所有权上限提高到 20%。

32. FSSA 所指的“金融业公司”是 ADI、授权保险公司或两者之一的控股公司。

尽管如此, 我们还是在下面列出了 FSSA 和 FATA 之间的主要区别。

	FSSA	FATA
立法目的	<p>FSSA 于 1998 年推出, 作为政府对 1997 年澳大利亚金融体系调查的回应。</p> <p>FSSA 的重点是打造多样化的所有权, 使受到审慎监管的金融机构的财务健康状况不依赖于个人和/或其同事的财务状况³³。</p>	<p>FATA 是针对进入澳大利亚的外国投资的主要立法框架。</p> <p>FATA 的重点是维护一个欢迎外国投资环境, 且不违反澳大利亚的国家利益³⁴。</p>
国家利益测试	<p>这是一项积极测试, 要求联邦财政部长确信申请人的收购符合国家利益。</p> <p>“国家利益”未在法案中定义, 但它与 FSSA 的既定目标有关, 即尽可能降低与澳大利亚金融机构所有权集中相关的风险。</p>	<p>这是一项消极测试, 如果发现某项交易违反了国家利益, 联邦财政部长可能会禁止该交易。</p> <p>澳大利亚的外国投资政策就“国家利益”考虑事项提供指导, 联邦财政部长将考虑投资对国家安全、竞争、税收和其他法规、澳大利亚经济、社区和投资者特征的影响。</p>
相关咨询机构	APRA	FIRB

这对外国投资者意味着什么

我们预计金融业并购活动的主要驱动因素将继续为外国投资者创造投资机会。

皇家委员会可能加大的监管力度无疑将在推动部分并购活动方面发挥作用, 此外, 联邦财政部长是否还会对该行业的外国投资制定更多标准, 还有待观察。例如, 可以把更多注意力放在外国投资者的性格和声誉以及他们展现适当管理和合规文化的能力上。

更多信息

如需了解更多信息, 请联系
Tony Damian (邮箱:
tony.damian@hsf.com)



33. 参见《1998 年金融业 (股权) 法》(联邦法) 第 1 条的注释备忘录。

34. 参见《2015 年外国收购与接管法修订案》(联邦法) 第 7 条的注释备忘录。

2019 年外国投资

继澳大利亚并购活动创下七年来新高之后,我们思考了近期对外国投资者产生影响的 FIRB 立法变更,并展望了 2019 年的主要潜在趋势。

近期法律变更

在澳大利亚媒体拥有现有权益的外国人士以及任何希望投资澳大利亚产业的海外实体,都应考虑 FIRB 最近对相关立法做出的以下重要变更。

媒体资产外国所有者的申报要求

继《2018 年广播立法修正案(外国媒体所有权,社区广播和其他措施)法案》(Broadcasting Legislation Amendment (Foreign Media Ownership, Community Radio and Other Measures) Act 2018) (联邦法)颁布后,要求在澳大利亚媒体公司持有至少 2.5% 权益的外国人士就这些权益通知澳大利亚通信和媒体管理局 (ACMA)。

该申报要求自 2018 年 9 月 1 日起生效,当时持有澳大利亚媒体公司相关权益的任何外国人士必须在 2019 年 2 月 28 日前向 ACMA 披露其权益。这项修正案还意味着新投资者将需要在进行任何收购后 30 天内披露他们在媒体公司的权益,而即将退出的投资者将需要就任何权益处置或变更通知 ACMA。

提高筛选门槛

签订 CPTPP 后, CPTPP 国家/地区的投资者获得采矿和能源业(不包括铀和钷的提炼及核设施)以及其他非敏感业务权益的筛选门槛有所提高。敏感业务包括军事或电信行业。这些行业的投资门槛现在已从 2.66 亿澳元增加到 11.54 亿澳元。

这些变更将使来自 CPTPP 成员国的投资者更容易在澳大利亚进行投资。

《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 于 2018 年 12 月 30 日起对加拿大、日本、墨西哥、新西兰、新加坡和越南生效。为确保完整性,文莱达鲁萨兰国、智利、马来西亚和秘鲁各国也将在批准 CPTPP 后面临更高的门槛。

展望 2019

今年,继澳大利亚并购活动在 2018 年取得丰硕成果后,我们预计养老基金和主权财富基金将进一步加大对澳大利亚的外国直接投资 (FDI)。值得关注的领域有医疗、房地产、金融服务和绿地基础设施。FIRB 最近批准了加拿大投资集团 Brookfield 以协议安排的方式收购 Healthscope 的提案。这表明 FIRB 对此类交易的态度出现了积极迹象——我们只希望此类交易变得更加普遍。

展望未来, FIRB 在最近的监管绩效框架报告中指出了几个“重点领域”,包括对“客户服务标准”和“面向外部客户的系统和形式”的改进,以及更好的周转时间。但无论如何,2019 年外国直接投资和并购活动的增加将需要 FIRB 加强监督,这与人们的预期一致。FIRB 否决香港上市公司长江基建集团收购 APA 集团的提案证明了这一点。我们预计 2019 年将继续加强对大型基础设施收购的监管审查。

现在联邦选举已经开始, FIRB 已进入看守模式,这将延迟 FIRB 2019 年 5 月份和 6 月份的申请。我们也要监控政府变更时任何潜在的外国投资政策的变化。但是,如果政府变更,我们预计短期内不会出现任何重大政策变化。

更多信息

如需了解更多信息,请联系 Matthew FitzGerald (邮箱: matthew.fitzgerald@hsf.com)



本文由以下人员撰写:

Matthew FitzGerald,
布里斯班合伙人

Hayley Knaggs,
布里斯班事务律师

35. 参见 N Bryce 和 C Walker 的“数据密集型行业的外国投资: FIRB 在澳大利亚数据保护方面的角色”

36. 参见 2017-18 Regulator Performance Framework Report (<http://firb.gov.au/about/publication/2017-18-regulator-performance-framework-report/> 第 6 页和第 7 页)。

37. 参见 D Ryan 和 B Walker 的“案例学习: FIRB 否决香港基建集团收购 APA 集团”。





HERBERTSMITHFREEHILLS.COM

曼谷

Herbert Smith Freehills (Thailand) Ltd

北京

Herbert Smith Freehills LLP
Beijing Representative Office (UK)

贝尔法斯特

Herbert Smith Freehills LLP

柏林

Herbert Smith Freehills Germany LLP

布里斯本

Herbert Smith Freehills

布鲁塞尔

Herbert Smith Freehills LLP

迪拜

Herbert Smith Freehills LLP

杜塞尔多夫

Herbert Smith Freehills Germany LLP

法兰克福

Herbert Smith Freehills Germany LLP

香港

Herbert Smith Freehills

雅加达

Hiswara Bunjamin and Tandjung
Herbert Smith Freehills LLP
联营律师事务所

约翰内斯堡

Herbert Smith Freehills South Africa LLP

吉隆坡

Herbert Smith Freehills LLP
LLP0010119-FGN

伦敦

Herbert Smith Freehills LLP

马德里

Herbert Smith Freehills Spain LLP

墨尔本

Herbert Smith Freehills

米兰

Studio Legale Associato in association with
Herbert Smith Freehills LLP

莫斯科

Herbert Smith Freehills CIS LLP

纽约

Herbert Smith Freehills New York LLP

巴黎

Herbert Smith Freehills Paris LLP

珀斯

Herbert Smith Freehills

利雅得

The Law Office of Mohammed Altammami
Herbert Smith Freehills LLP associated firm

首尔

Herbert Smith Freehills
Foreign Legal Consultant Office

上海

Herbert Smith Freehills LLP
Shanghai Representative Office (UK)

新加坡

Herbert Smith Freehills LLP

悉尼

Herbert Smith Freehills

东京

Herbert Smith Freehills